Die staatsrechtliche Bedeutung des Optionsrechts.

Auszug

aus einer Schrift zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Günther Fürle
Referendar in Breslau.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimer Regierungsrat Professor Dr. Helfritz.

Breslau 1923.

Buchdruckerei „Merkur“, (Emil Wurst), Breslau 1, Schmiedebrücke Nr. 33.

Das Optionsinstitut, durch das den von einer Gebietsabtretung betroffenen Individuen unter bestimmten Voraussetzungen ein gewisses Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Gestaltung ihrer Staatszugehörigkeit eingeräumt wird, ist in seiner heutigen Gestalt ein Produkt des modernen Völkerrechts. Zwar finden sich seine ersten Ansätze bereits in den „Auszugsfreiheitsnormen" gegen Ende des 17. Jahrhunderts, aber erst die grundsätzliche Umwälzung auf dem Gebiet des inneren Staatsrechts, etwa um die Wende des 18. Jahrhunderts, die Anerkennung des Rechts der Persönlichkeit und die Erkenntnis der Bedeutung der „Staatsbürgerschaft" haben das Einzelindividuum recht eigentlich in den Vordergrund staatlichen Interesses und somit auch staatlicher Fürsorge im internationalen Verkehr gerückt und so eine feste Basis für eine allgemeine und gleichmäßige Entwickelung auch der Optionsnormen geschaffen. Diese sind denn auch etwa seit dem Wiener Kongreß in fast alle Friedensverträge der neueren Zeit aufgenommen. Die Bedeutung der Optionsidee beruht auf ihrer ausgleichenden Wirkung, ausgleichend nämlich einmal zwischen dem beiderseitigen Staatsinteresse, zum anderen zwischen Staats- und Individualinteresse.—

Trotz dieser Erscheinung kann von einem durch das Völkerrecht anerkannten Options„recht" des Individuums keine Rede sein. Denn weder ist der Mensch schlechthin Rechtssubjekt im Völkerrecht, noch erwirbt er diese Stellung durch seine Zugehörigkeit zu einem dem Völkerrecht unterworfenen Staate. Er wird stets nur mittelbar durch innerstaatliche Normen berechtigt und verpflichtet. Auch völkerrechtliche Verträge, die scheinbar direkt die beiderseitigen Untertanen in das Rechtsverhältnis einbeziehen, wenden sich in Wirklichkeit nur an die kontrahierenden Staaten. Daher kann auch das sogenannte „Recht der freien Staatswahl" des Individuums nicht im Völkerrecht begründet liegen. Aus- und Einwanderungsfreiheit hat der Mensch nicht v o r dem Staat, sondern v o m Staate. Das Völkerrecht erkennt die Verfügungsmacht der Staaten über ihre Untertanen an. Soweit Verfügungsbeschränkungen nach Völkerrecht bestehen, erwachsen aus ihnen keine Rechte der Untertanen, sondern nur Rechte und Pflichten der beteiligten Staaten. Auch im Falle territorialer Veränderungen bestimmen grundsätzlich die Staaten die künftige Staatszugehörigkeit der betroffenen Individuen. Räumen sie einem bestimmten Kreise von ihnen durch die Option ein gewisses Selbstbestimmungsrecht ein, so tun sie es freiwillig; eine Völkerrechtsnorm zwingt sie nicht dazu. Ein durch Völkerrecht garantiertes Optionsrecht gibt es nicht.—

Für die Regelung der Staatsangehörigkeit der durch territoriale Veränderungen betroffenen Individuen durch die beteiligten Staaten lassen sich allgemeine Grundsätze nicht aufstellen. Der Kreis der jeweils einem Staatsangehörigkeitswechsel unterworfenen Personen bestimmt sich nach der vertraglichen Vereinbarung der Staaten im Einzelfalle. Man kann daher weder von einem „ipso iure-Eintritt" des Staatsangehörigkeitswechsels für einen bestimmten Personenkreis, noch von einem grundsätzlichen Verbleiben aller Personen im alten Staatsverbande sprechen. Jedenfalls ist weder begrifflich mit einer Gebietsabtretung die Mitabtretung bestimmter Personen verbunden, noch ist aus der Staatspraxis die Anerkennung einer allgemeinen völkerrechtlichen Norm zu abstrahieren. Unbeschadet dieser Erkenntnis weist die Staatspraxis eine durch Zweckmäßigkeitserwägungen bedingte Regelmäßigkeit auf, die freilich öfters unter besonderen Verhältnissen durch abweichende Vereinbarungen durchbrochen ist. Die Bestimmung des Kreises der mitabzutretenden

Personen nach dem Wohnsitzprinzip ist vorherrschend; daneben findet, besonders in neuerer Zeit, öfters das Abstammungsprinzip Anwendung. Modifizierungen dieser Systeme im Einzelfalle sind denkbar. Ebenso können beliebige gemischte Systeme Grundlage der Regelung sein. Besonders bunt ist die Fülle der verschiedenartigsten Bestimmungen im Versailler Frieden. Theoretisch möglich ist auch die interimistische Schaffung eines „Schwebezustandes", bei der materiell die Entscheidung über die Staatszugehörigkeit von vornherein in den freien Willen des Individuums gelegt wird. Der Zeitpunkt des Wechsels der Staatsangehörigkeit wird ebenfalls durch staatliche Vereinbarung bestimmt. In der Regel wird er mit dem Uebergange der Souveränität zusammenfallen, er kann aber auch zurückdatiert oder, etwa bis zum Ablauf einer vereinbarten Optionsfrist, hinausgeschoben werden; im letzteren Falle wäre der Wechsel durch die Option schwebend bedingt. Voraussetzung für den Eintritt des Staatsangehörigkeitswechsels ist stets die innerstaatliche Publikation der ihn regelnden Normen, also die Entlassung der Individuen aus der einen Staatsangehörigkeit und ihre Aufnahme in die andere.

Der so von den Staaten autoritativ geschaffenen Rechtslage gegenüber bedeutet die Option lediglich die Möglichkeit einer späteren Aenderung der Staatsangehörigkeit, sei es in Gestalt einer Aufnahme der ursprünglich nicht mit abgetretenen Personen in den erwerbenden Staat, sei es einer Wiederaufnahme der zunächst abgetretenen in den früheren Staatsverband. Die Option ist also keine eigentliche „Wahl",—optiert kann werden stets nur für den Staat, dessen Angehörigkeit der Einzelne zu erwerben wünscht—sondern nur die Geltendmachung eines Anspruches auf die in diesem Falle besonders „erleichterte Expatriation bezw. Naturalisation" durch die beteiligten Staaten. Um eine echte Wahlerklärung würde es sich nur im Falle des Schwebezustandes handeln. In der Regel bringt also die Option einen vollständigen Staatsangehörigkeitswechsel mit sich, und zwar für die ursprünglich mit abgetretenen Personen einen wiederholten. Dieser doppelte Wechsel ist selbst durch eine Vereinbarung der Rückwirkung der Option nicht zu umgehen. Nur im Falle des von vornherein schwebend bedingt statuierten Staatsangehörigkeitswechsels hat die Option lediglich hemmende Wirkung. Die Option kann unter Umständen auch einmal nur einseitige, positive oder negative Wirkung haben, je nachdem sie nur die Erlangung einer weiteren Staatsangehörigkeit neben der bisherigen, oder, bei vorhandener Doppelstaatsangehörigkeit, nur den Verlust der einen bezweckt. Die Bestimmung des Kreises der Optionsberechtigten liegt im freien Ermessen der Staaten. Maßgebend sind die jeweiligen politischen und sonstigen Zweckmäßigkeitserwägungen. Grundsätzlich kann das Optionsrecht sowohl den im alten Staatsverband verbliebenen, wie den mit abgetretenen Personen, soweit sie nur irgendwie in ihren Interessen betroffen sind, eingeräumt werden. Jede Modifizierung dieses Grundsatzes ist zulässig. Auch hier wieder ist der Versailler Frieden reich an den verschiedenartigsten Bestimmungen. Der Zeitpunkt des Eintritts der Wirkung der Option hängt ebenfalls von der vertraglichen Regelung ab. Gewöhnlich wird die Option mit der Abgabe der Erklärung wirksam, möglich ist eine Rückwirkung, oder auch, mit Rücksicht auf die meist gleichzeitig festgesetzte Auswanderungsfrist, ein Hinausschieben des Eintritts der Wirkung. Eine rechtsgültige Abgabe der Erklärung ist erst möglich, wenn die Optionsnormen durch innerstaatliche Anordnung publiziert sind.—

Durch die innerstaatliche Publikation der Optionsbefugnis erwächst für die Berechtigten ein echtes „subjektiv-öffentliches Recht", und nicht etwa nur eine „Reflexwirkung" objektiven Rechts, denn dem Einzelnen wird durch zwingende Rechtsnorm ein bestimmter konkreter Anspruch gewährt, bei dessen Erfüllung das freie Ermessen der Verwaltungsbehörde grundsätzlich ausgeschlossen ist, ja dessen Geltendmachung allein konstitutiv die neue Rechtslage begründet. Der Inhalt des Anspruchs ist ein doppelter: Er begreift die Entlassung aus dem einen und die Aufnahme in den anderen Staat zugleich in sich, und zwar unter den hierfür besonders vorgesehenen Erleichterungen, da grundsätzlich alle wirtschaftlichen Erschwerungen und die sonstigen die freie Staatswahl einengenden Bedingungen hier fortfallen.

Die Durchführung der Verwirklichung des Optionsrechts ist an verschiedene staatliche Akte gebunden: Der zwischenstaatlichen Vereinbarung folgt zunächst in der Regel ein die Einzelheiten festlegender Optantenvertrag; alsdann werden die erforderlichen innerstaatlichen Maßnahmen durch die beteiligten Staaten getroffen. Die durch sie vorgesehene formelle Erklärung des Individuums, die schlechterdings unentbehrlich ist, begründet schließlich den endgültigen Rechtszustand. Erklärungsberechtigt sind alle volljährigen selbstständigen Personen, unbeschadet des Rechts der Staaten, die Grenze für die Zulassung der Option auf ein früheres Alter, etwa das 18. Lebensjahr, herabzusetzen. Ehefrauen und minderjährige Kinder folgen der Option des Mannes bezw. der Eltern, für elternlose Unmündige und Entmündigte ist die Abgabe der Erklärung durch ihre gesetzlichen Vertreter geboten. Ein Hinausschieben der Option bis zur erreichten Volljährigkeit ist im Staatsinteresse unzweckmäßig. Eine spätere Korrektur wird ermöglicht durch das Rückoptionsrecht inzwischen volljährig gewordener Personen.

Adressat der Willenserklärung sind grundsätzlich beide Staaten. Da die Entlassung das zeitlich primäre Element der Option darstellt, dürfte, wenn zur Vereinfachung die Erklärung nur der Behörde eines Staates gegenüber abzugeben ist, zunächst der entlassende Staat für ihre Entgegennahme zuständig sein. Die Regelung des Verfahrens im einzelnen bleibt vertraglicher Vereinbarung vorbehalten. Die Wirkung der Erklärung ist in der Regel konstitutiv, die Tätigkeit der Staaten beschränkt sich auf eine deklaratorische Bestätigung der vollzogenen Option. Mit der Abgabe der Erklärung unterwirft sich der Optant ipso iure dem fast ausnahmslos mit der Option verbundenen Auswanderungszwange. Dieser stellt ein notwendiges Korrelat der Option dar. Nichtauswanderung macht entweder die Option nachträglich ungültig bezw. hemmt den Eintritt ihrer Wirkung, oder—und dieses ist die zweckmäßige Uebung der Praxis—die Option bleibt gültig, aber der Optant wird ausgewiesen. Das Mittel der Ausweisung ist den Staaten auch bei Scheinauswanderung und späterer Rückkehr der Optanten gegeben.—

Der Schutz der Ausübung des Optionsrechts wird auf zweifache Weise gewährleistet: Auf völkerrechtlichem Wege können die Staaten die Durchführung der vereinbarten Option von einander fordern und nötigenfalls erzwingen, innerstaatlich kann das Individuum selbst sein Recht auf dem Verwaltungsrechtswege oder wenigstens mittels der einfachen Verwaltungsbeschwerde geltend machen.